

*На правах рукописи*



**ВАХРАМЕЕВ**

**Роман Геннадьевич**

**ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Екатеринбург – 2015**

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент  
*Кожевников Олег Александрович*

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории права  
Тверского государственного университета  
*Крусс Владимир Иванович,*

кандидат юридических наук, старший  
преподаватель кафедры государственного  
и муниципального права Омского  
государственного университета  
им. Ф. М. Достоевского  
*Бережная Татьяна Валентиновна*

**Ведущая организация:** Федеральное государственное  
бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Тюменский  
государственный университет»

Защита состоится 4 марта 2016 г. в 13 - 00 ч на заседании диссертационного совета Д 212.282.02 на базе ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет» по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральского государственного юридического университета.

Электронная версия автореферата и диссертации размещена на официальном сайте Уральского государственного юридического университета [www.usla.ru](http://www.usla.ru)

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



С. Ю. Головина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современном обществе информация становится не только предметом труда, но и объектом правоотношений, в которые вступает большое число людей. Развитие информационного общества приобрело значимость как для государственной стабильности, так и для личного развития человека и гражданина и требует от правовой науки принятия адекватных мер реагирования.

Еще недавно информация не только не являлась объектом правовых притязаний человека и гражданина, но и не была вовлечена в гражданский оборот. Сегодня же государственные органы вынуждены вырабатывать меры регулирования правоотношений по поводу информации, в том числе защиты самой информации и защиты от информации. Не случайно, как указывает И. Л. Бачило, Доктрина информационной безопасности России позволяет выделить четыре основные составляющие национальных интересов России в информационной сфере. Это соблюдение прав и свобод гражданина в области получения информации и пользования ею; информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, формирование достоверной информации о политике государства; развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, индустрии средств информатизации, коммуникаций и связи, формирование рынка на эти виды продукции; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем на территории России<sup>1</sup>.

Право, и прежде всего его конституционная отрасль, призвано своевременно находить адекватные ответы на такого рода вызовы времени, предлагать надлежащие правовые средства, способные эффективно регулировать во многом принципиально новые для российской правовой системы публичные и частные информационные отношения, качественно охранять и защищать права и свободы человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> URL: <http://emag.iis.ru/arc/i№fosoc/emag.№sf/BPA/a11ec0af30c1cc6ec3256c4f00312cfb> (дата обращения: 25.09.2015).

Переход от индустриального общества к обществу информационному – очередному этапу развития цивилизации – является важной стадией развития информационных отношений не только между людьми, но и при их взаимодействии с государственными органами и органами местного самоуправления, а информация становится и востребованным продуктом жизнедеятельности человека и гражданина, и объектом правоотношений иных субъектов исследуемого права: государства, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений (общественных организаций, общественных движений, фондов, учреждений, органов общественной самодеятельности, политических партий) и коммерческих организаций.

В настоящее время в содержание права человека и гражданина на информацию входят права, закрепленные в ряде статей Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29, ст. 42 и 44), которые вместе с иными конституционно-правовыми нормами и образуют конституционно-правовые основы права на информацию. Данные основы можно определить как совокупность конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации, федеральных нормативных правовых актах и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения между человеком и государственными органами, органами местного самоуправления в сфере свободного производства, распространения, поиска, сбора, получения, использования и хранения информации.

Анализ конституционно-правовых основ права на информацию позволяет выявить ключевые направления развития законодательства о праве человека и гражданина на информацию, юридическую природу конституционного права на информацию как субъективного права человека и гражданина.

Однако несмотря на закрепление в Конституции России названных прав, применение опосредующих их в конкретных правоотношениях конституционных норм в ряде случаев оказывается неэффективным, в том числе в связи с неполнотой их нормативно-правового регулирования, что требует его дальнейшего развития и совершенствования.

В свою очередь ненадлежащее выполнение требований конституционно-правовых норм зачастую приводит к нарушениям конституционного права человека на информацию. Чаще всего эти нарушения обуславливаются необоснованными отказами должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления в доступе к информации, к источникам информации, предоставлением информации с ограниченным доступом неуполномоченному лицу, предоставлением недостоверной информации, нарушением сроков предоставления информации и т. д.

Вопросы нарушения конституционного права на информацию неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, что нашло отражение в более чем 20 его решениях. До настоящего времени в практике Суда возникают дела, связанные с защитой данного права, что свидетельствует о недостаточности правового регулирования соответствующих правоотношений.

Осмысление конституционно-правовых основ исследуемого права, а также имеющейся практики работы с обращениями граждан государственных органов дает основание сделать вывод о том, что для соблюдения конституционного права на информацию полностью необходима его четкая, упорядоченная конкретизация в отраслевом законодательстве, а именно более полное отраслевое правовое регулирование исследуемого права, в том числе путем принятия базового закона, что позволит в большей мере гарантировать исполнение конституционных норм.

Для дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования рассматриваемого права важное значение имеют анализ правоприменительной практики различных судов и иных государственных органов различных уровней, исследование вопросов закрепления данного права в отраслевом законодательстве, выявление пробелов правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Все изложенное и предопределило выбор темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Основу диссертационного исследования составили труды российских ученых в области общей теории государства и права: С. С. Алексеева, А. Б. Венгерова, В. Д. Перевалова, В. С. Нерсесянца. Среди зарубежных авторов, чьи подходы, концепции учтены при написании диссертации, следует назвать К. Шеннона и И. Канта.

Основополагающее значение для раскрытия темы диссертации имели труды ученых в области конституционного права, посвященные проблемам соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе работы С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, В. Д. Зорькина, О. А. Кожевникова, А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, А. Т. Карасева, С. Э. Несмеяновой, М. С. Саликова, М. Л. Белых, А. С. Сухорукова и др.

Общетеоретические вопросы закрепления права на информацию, информационной свободы, конституционного права на информацию, доступа к информации, ограничения права на информацию исследовались различными учеными.

В частности, определению сущности термина «информация», выявлению признаков информации в юридическом контексте посвящены труды таких ученых, как И. Л. Бачило, П. У. Кузнецов, Д. В. Гавришов, О. А. Гаврилов, В. Н. Лопатин, М. В. Мархгейм, Ю. А. Новиков, А. В. Паламарчук, М. М. Рассолов, Н. И. Соловяненко, М. А. Федотов и др.

Различные аспекты информационной свободы, вопросы реализации субъективного права на информацию нашли отражение в работах Н. Б. Барановой, А. Ю. Белевич, А. П. Вершинина, Л. Д. Воеводина, Д. В. Гавришова, Л. Д. Златопольского, Т. Ш. Изатова, А. В. Кротова, Т. Л. Кичигиной, Е. С. Лисициной, М. А. Погореловой, В. С. Хижняк.

Проблемы ограничения права на информацию исследованы в трудах В. Н. Лопатина, О. Г. Павловой, А. Е. Шерстобитова, Л. Г. Лапо, В. Г. Елизарова.

Работы Р. А. Остина, А. А. Щербовича, Л. И. Валитовой посвящены вопросам доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Вместе с тем анализ трудов названных и других авторов показал, что во-

просы реализации именно конституционного права человека и гражданина на информацию и составляющих его прав не получили в них достаточной проработки. Так, обозначенная нами тематика анализировалась в работах Н. Б. Барановой, Ю. И. Гришаевой, А. А. Задкова, Т. Ш. Изатова, Е. С. Лисициной и других ученых. Но эти труды носят преимущественно теоретический характер, в них не раскрываются практические аспекты и проблемы реализации конституционного права на информацию, структура этого права, содержание его конституционно-правовых основ, не рассматриваются вопросы разграничения свободы информации, права на информацию и конституционного права на информацию. Однако необходимость в исследовании данных вопросов назрела уже давно, а рассмотрение проблем практической реализации конституционного права на информацию должно позволить найти пути их решения, что будет отвечать потребностям современного общества и государства.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционного права человека и гражданина на информацию и его отраслевой конкретизации в законодательстве Российской Федерации.

**Предметом исследования** стали правовые нормы, образующие конституционно-правовые основы конституционного права на информацию и определяющие юридическое содержание данного права.

**Цель диссертации** – исследование конституционно-правовых основ конституционного права на информацию, сущности и содержания конституционного права на информацию, выявление пробелов в правовом регулировании последнего и определение основных направлений развития законодательства в рассматриваемой сфере.

Для достижения этой цели были поставлены и решались следующие **задачи**:

- 1) выявить соотношение права на информацию и конституционного права на информацию;
- 2) выделить конституционно-правовые основы конституционного права на

информацию;

3) определить взаимосвязь конституционного права на информацию с другими правами и свободами;

4) раскрыть систему нормативного закрепления конституционного права на информацию в Российской Федерации;

5) выделить структуру конституционного права на информацию и ее элементы;

6) определить формы конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию;

7) раскрыть конституционно-правовые ограничения конституционного права на информацию;

8) проанализировать практику реализации конституционного права на информацию, выявить возникающие здесь проблемы и наметить пути их решения;

9) сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере реализации конституционного права на информацию.

**Методологическую основу исследования** составила совокупность методов формально-юридического и функционального анализа. Широко применялись сравнительно-правовой и системно-структурный методы познания, использован понятийный аппарат общей теории государства и права и конституционного права.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и иные международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты органов государственной власти РФ и ее субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и Европейского Суда по правам человека.

**Научная новизна работы** определяется тем, что в ней проведено комплексное правовое исследование конституционно-правовых основ конституционного права человека и гражданина на информацию как базиса для реализации

данного права. Определены понятие конституционного права человека и гражданина на информацию и его содержание с учетом действующих международных и российских нормативных правовых актов, рассмотрены проблемы реализации конституционного права на информацию, в том числе отмечено недостаточное правовое регулирование положения иностранных граждан и лиц без гражданства в этой сфере.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Под конституционно-правовыми основами права на информацию предложено понимать совокупность норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации, федеральных нормативных правовых актах и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере свободного производства, распространения, поиска, сбора, получения, использования и хранения информации.

2. На основе проведенного исследования разграничены понятия конституционно-правовых основ конституционного права на информацию и конституционного права человека и гражданина на информацию, под которым понимается закрепленное в Конституции Российской Федерации субъективное право, включающее в себя права человека и гражданина на свободное производство, распространение, поиск, сбор, получение, использование и хранение любым законным способом информации о любых процессах и явлениях при условии соблюдения ограничений в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Показано, что процесс реализации конституционного права на информацию состоит из пяти стадий. Это стадия производства информации, стадия распространения, стадия поиска и сбора, стадия получения и стадия хранения и использования информации.

На каждой из указанных стадий осуществляются входящие в содержание конституционного права человека и гражданина на информацию и закрепленные в Конституции Российской Федерации права: а) на производство информации; б)

на распространение информации; в) на поиск и сбор информации; г) на получение информации; д) на хранение информации; е) на использование информации.

Стадии составляют единый цикл реализации конституционного права на информацию, при этом каждое из выделенных прав может быть реализовано самостоятельно в конкретных правоотношениях на определенной стадии.

4. Обосновано, что для достижения единообразия в правоприменении, восполнении пробелов в правовом регулировании правоотношений, возникающих между человеком, гражданином, с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления – с другой, по поводу реализации конституционного права на информацию, необходимы разработка и принятие федерального закона, в котором бы раскрывалось содержание конституционного права человека и гражданина на информацию, определялись его гарантии и принципы реализации, ответственность должностных лиц за его нарушение, перечни информации, ограниченной и запрещенной к распространению. Предложена концепция данного федерального закона, основу которого составили конституционно-правовые основы исследуемого права.

5. Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что конституционно-правовые основы права на информацию необходимо рассматривать как формирующийся конституционно-правовой институт, который станет базисом для регулирования отношений, связанных с реализацией конституционного права на информацию.

6. Сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, устанавливающего ответственность уполномоченных должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение установленного порядка обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе к информации ограниченного доступа.

7. Доказано, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является основной формой реализации человеком и гражданином конституционного права на информацию, по-

скольку без этого доступа человек и гражданин не может эффективно участвовать в процессе управления государством.

8. Обосновано, что конституционное право на информацию осуществляется с помощью системы общих и специальных юридических гарантий, направленных на реализацию, восстановление и защиту прав человека и гражданина на производство, распространение, поиск и сбор информации, на получение, хранение и использование информации.

В качестве специальных юридических гарантий конституционного права на информацию выделены: гарантии доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, гарантии свободного производства информации и использования ее по своему усмотрению (распространение, хранение), гарантии получения информации о себе, гарантии достоверности информации, предоставляемой государственными органами и органами местного самоуправления, гарантии защиты информации, гарантии защиты от информации, запрещенной к распространению, гарантии наступления ответственности за нарушение конституционного права на информацию.

9. Доказано, что дополнительным основанием ограничения права на распространение информации должно стать законодательное ограничение доступа к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию о способах совершения административных правонарушений и преступлений.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации.** Результаты исследования могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов, в том числе для закрепления прав человека и гражданина в рассматриваемой сфере. Внесение в действующее законодательство предлагаемых изменений, касающихся ответственности за нарушение исследуемого права, принятие базового нормативного правового акта, который бы регулировал вопросы реализации конституционного права на информацию и закреплял конкретные обязанности государственных органов и органов местного самоуправления в этой сфере, поз-

волит устранить неполноту правового регулирования, что обеспечит наиболее полноценную реализацию исследуемого права.

Материалы диссертации могут послужить основой для дальнейшей теоретической разработки проблем конституционного права на информацию, использоваться в учебном процессе в рамках преподавания курсов «Конституционное право России», «Муниципальное право» и др.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Результаты исследования обсуждались и рецензировались на кафедре конституционного права Уральского государственного юридического университета.

Основные положения и выводы исследования опубликованы в 7 научных статьях общим объемом более 4 п. л., представлены на российских и международных научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов к 65-летию Всеобщей декларации прав человека (Киев, 2013 г.), Всероссийской научно-теоретической конференции с международным участием (Сыктывкар, 2013 г.), Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Екатеринбург, 2014 г.).

Результаты исследования использовались при чтении лекций для лиц, замещающих высшие и главные должности государственной службы в органах исполнительной власти Свердловской области в рамках программы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на базе ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет» на тему «Вопросы обеспечения открытости информации о деятельности государственных органов» (октябрь 2014 г.).

**Структура исследования.** Цели и задачи исследования обусловили его структуру и содержание. Работа состоит из трех глав, разбитых на 8 параграфов, введения и заключения, списков использованной литературы, нормативных правовых актов и судебной практики.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, показана степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи, методологические и теоретические основы работы, раскрываются ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Право на информацию в системе прав и свобод человека и гражданина»** определяются понятие и содержание права на информацию, понятия конституционного права на информацию и его конституционно-правовых основ, рассматриваются вопросы отграничения данного права от иных прав и свобод человека и гражданина.

В первом параграфе **«Понятие и содержание права на информацию»** рассмотрены различные точки зрения ученых на такие понятия, как «информация», «право на информацию», а также процесс исторического становления в российской правовой системе конституционно-правового регулирования общественных отношений в информационной сфере.

Само понятие «право на информацию» появилось одновременно как в сфере информации, так и в сфере юриспруденции, и тут же получили первичную правовую интерпретацию изначально технологические термины. Однако понятие «информация» в российском законодательстве впервые было закреплено только в 1995 г. в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», согласно ст. 2 которого информация есть различные сведения или совокупность сведений о лицах, явлениях, событиях, фактах, предметах или процессах.

В литературе (М. М. Рассолов, Н. И. Соловяненко, М. В. Мархгейм, Д. В. Гавришов, Ю. А. Новиков, П. У. Кузнецов) по поводу понятия «информации» высказаны различные точки зрения, однако все эти указывают на то, что информация является объектом тех либо иных отношений между людьми, социальными общностями, государственными органами и т. д., которые подлежат правовому регулированию. Кроме того, выделяя различные признаки,

присущие данному объекту правоотношений – идеальность, неисчерпаемость, количественная определенность, нелинейность, системная обособленность, возможность многократного использования, самостоятельность, способность к обработке – все они полагают, что в правовом регулировании нуждается любая информация, находящаяся в обороте.

Указанное обстоятельство приводит к выводу, что информация постепенно становится объектом правоотношений, в связи с чем возникает необходимость в разработке содержания такой правовой категории, как «право на информацию». При этом необходим учет и того обстоятельства, что информация постепенно приобретает признак цикличности и выступает объектом конкретных правоотношений на всех стадиях их реализации: стадии производства информации, стадии распространения информации, стадии поиска и сбора информации, стадии получения информации, стадии использования информации, – которые в совокупности составляют цикл реализации конституционного права на информацию. Постоянное наращивание объемов информации и ее обновление позволяют данному процессу быть непрерывным.

Право на информацию изначально было закреплено в международных правовых актах (Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международном пакте о гражданских и политических правах от 1966 г.), а в последующем – в законодательстве СССР и РСФСР (Конституциях СССР 1936, 1977 гг., Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г., Конституции РСФСР 1978 г.). Это позволило заложить базу конституционно-правовых основ конституционного права на информацию в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ (ст. 24, ч. 4 ст. 29, ст. 42, ч. 1 ст. 44).

Вместе с тем закрепление данных положений в Конституции РФ обуславливает необходимость разграничения права на информацию как более широкой правовой категории, которая берет свое начало, прежде всего, в нормах международного права, и конституционного права на информацию, находящего свое выражение в нормах Конституции Российской Федерации и иных формах

конституционно-правового регулирования (федеральных конституционных законах, федеральных законах, уставах (конституциях) субъектов Российской Федерации и др.) и выражающегося в неотъемлемом праве человека и гражданина на свободное производство, распространение, поиск, сбор, получение, использование и хранение информации любыми способами, которые доступны с правовой точки зрения.

Право на информацию включено в систему конституционных прав и свобод своих граждан большинством государств. В одних (Португалия, Греция, Южная Африка, Израиль, Албания, Южная Корея) оно закрепляет доступ к информации о деятельности государственных органов, в других (Болгария, Венгрия, Новая Зеландия, Финляндия, Чехия, страны СНГ (кроме Таджикистана) – предусматривает отдельные правомочия человека и гражданина на поиск, получение и распространение информации, в третьих (ФРГ, Республика Мальта, Венгрия, Новая Зеландия, Финляндия, Южная Корея и др.) в его содержание помимо прав на поиск, получение и передачу информации включены свобода слова, мнений, убеждений, свобода печати.

Вместе с тем в науке однозначной позиции по вопросу понимания конституционного права на информацию до настоящего времени не сформировалось.

Некоторые ученые полагают, что конституционное право на информацию надо рассматривать как системную совокупность правомочий на свободный поиск, получение, хранение, передачу, производство и распространение информации (П. С. Скопец, Н. Б. Баранова), другие понимают его в более узком смысле, а именно как реализацию гражданами возможности получать информацию, принадлежащую органам публичной власти (доступ к информации) (Ю. И. Гришаева). Одни ученые относят указанное право к политическим правам (Н. С. Бондарь, В. Е. Чиркин), другие – к личным (С. И. Глушкова, Ю. И. Гришаева).

Все эти правовые позиции относительно понятия, содержания и места конституционного права на информацию в системе прав и свобод человека и гражданина (П. С. Скопец, С. И. Глушкова, Т. Л. Кичигина, Ю. И. Гришаева и др.)

позволили отечественной науке конституционного права определить данное право как самостоятельное субъективное право человека.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовые основы прав на информацию»** раскрыты понятие и содержание конституционно-правовых основ конституционного права на информацию в контексте правового регулирования информационных правоотношений на основе конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции РФ и иных источниках конституционного права.

В литературе высказано мнение (А. А. Одринский), что конституционно-правовыми основами права на информацию являются только нормы, содержащиеся непосредственно в Конституции России. Однако это мнение нельзя признать обоснованным, поскольку оно не позволяет отграничить данные основы от конституционных, что противоречит более устоявшейся позиции иных ученых (О. Н. Горбунова, И. А. Умнова, А. С. Сухоруков).

Учитывая все изложенное, мы полагаем, что под конституционно-правовыми основами конституционного права на информацию следует понимать совокупность конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации и ином федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем общественные отношения в сфере свободного производства, распространения, поиска, сбора, получения, использования и хранения информации. Отличительными особенностями данных основ являются следующие:

конституционное право на информацию и его реализация служат фундаментом для осуществления иных основных прав и свобод человека и гражданина;

в качестве субъекта конституционного права на информацию может выступать не только гражданин, но и человек;

ограничение конституционного права на информацию возможно только на основании ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и в соответствии с федеральным законом;

реализация конституционного права на информацию посредством доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления позволяет получать информацию о деятельности этих органов различными способами, что повышает эффективность участия граждан в публичном управлении.

Конституционно-правовые основы конституционного права на информацию следует рассматривать как формирующийся конституционно-правовой институт исследуемого права, который является базовой основой для правового регулирования всех правоотношений в информационной сфере, а также связующим элементом между иными основными правами и свободами человека и гражданина и процессом их правового регулирования. При этом важно учесть, что информация является наиболее востребованным «продуктом» деятельности не только людей, но и государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих и коммерческих организаций и может выступать объектом различных правоотношений.

Значимость для реализации конституционного права на информацию конституционно-правовых норм, в том числе содержащихся в отраслевом законодательстве, взаимосвязь конституционного права на информацию с иными правами и свободами, такими как право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на защиту своей чести и доброго имени, неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (см.: постановления Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П, от 16 июня 2015 г. и др.).

С учетом изложенного, а также правовых позиций, выраженных Конституционным Судом РФ, правовым базисом данного права нужно считать его конституционно-правовые основы.

В третьем параграфе **«Конституционное право на информацию как субъективное право человека и гражданина»** раскрываются структура и содержание конституционного права на информацию, проводится его отграничение от свободы информации и свободы слова.

В правовой науке свобода информации толкуется как группа прав и свобод (свободы слова, печати и иных средств массовой информации, права на получение информации, свободы распространения информации) (В. В. Маклаков, Б. А. Страшун, Н. И. Бусленко и др.), как обобщающее понятие, включающее право на получение информации, свободу слова и свободу массовой информации, в том числе свободу печати (В. Г. Елизаров), как некое выражение свободы слова (В. Е. Чиркина), как элемент свободы мысли и слова (Г. Д. Садовников, Л. А. Окуньков). Это позволяет сделать вывод об отсутствии среди ученых консенсуса по вопросу соотношения свободы информации с иными правами и свободами, в том числе конституционным правом на информацию.

Вместе с тем анализ литературы, судебной практики показывает, что право на информацию является более широкой правовой категорией по отношению к конституционному праву человека и гражданина на информацию и к свободе информации, что конституционное право на информацию следует рассматривать как составляющую часть права на информацию, которое включает также свободу информации.

Необходимо отметить, что нормативное закрепление право на информацию получило (повторим) в первую очередь в международных правовых актах: Всеобщей декларации прав человека (ст. 12), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 19) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 10), а конституционное право человека и гражданина на информацию, естественно, закреплено прежде всего в нормах Конституции Российской Федерации (ст. 24, 29, 42 и 44) и конкретизировано в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации, что подчеркивает комплексность законодательства в указанной сфере.

Особо следует подчеркнуть, что каждое из указанных прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ, необходимо рассматривать отдельно, так как они имеют свою сферу правового регулирования. Например, свобода информации охватывает сферу массовой информации, а конституционное право человека

и гражданина на информацию – сферу возникновения публичных правоотношений.

В структуру конституционного права на информацию входит устойчивая совокупность прав: на производство информации, на распространение информации; на поиск и сбор информации, на получение информации, на хранение и использование информации, которые и составляют его содержание.

В завершение данного параграфа отмечено, что правильное определение понятия, структуры и содержания конституционного права человека и гражданина на информацию влияет не только на процесс его реализации, но и на осуществление иных взаимосвязанных с ним прав и свобод человека и гражданина.

Глава вторая **«Конституционно-правовое регулирование конституционного права человека и гражданина на информацию»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«Формы конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию»** отмечается, что для конституционного права на информацию в качестве форм конституционно-правового регулирования выступают нормативные правовые акты, в которых находят отражение и развитие как права человека и гражданина на производство, распространение, на поиск, сбор, получение, хранение информации и ее использование, так и общие принципы, гарантии его осуществления, ограничения реализации. В их числе Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты, принимаемые Президентом России, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством России, Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, положения о различных органах, образуемых органами законодательной и исполнительной власти, декларации, договоры, как международные, так и внутрироссийские, между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, конституции, уставы, иные нормативные правовые акты субъектов России, акты органов местного самоуправления, решения Конституционного Суда России, постановления конституционных, уставных судов субъектов РФ.

К сожалению, указанные формы по своему содержанию не способствуют комплексному и системному развитию нормативной базы конституционного права на информацию, решению проблем, возникающих при его реализации и защите. В связи с этим назрела необходимость в принятии федерального закона «О праве на информацию», который должен нормативно закрепить не только понятия всех прав, входящих в содержание общего понятия «конституционное право на информацию», но и их содержание, гарантии и принципы реализации не только для гражданина, но и для человека, механизм привлечения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления к ответственности за нарушения данного права и другие положения.

Указанный федеральный закон будет способствовать устранению проблемных вопросов в правоприменении, восполнит пробелы в правовом регулировании правоотношений, возникающих в этой сфере между человеком, гражданином, с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления – с другой, сократит объем подзаконного правового регулирования. Принятие федерального закона позволит продолжить реализацию политики государства, направленной на осуществление стратегии «открытого правительства» – реализацию принципа открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Принципы конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию»** на основе анализа действующего законодательства в качестве принципов конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию выделены: 1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом; 2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами; 3) открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами; 4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации; 5) обеспечение безопасности Российской Фе-

дерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации; 6) достоверность информации и своевременность ее предоставления; 7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия; 8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Закрепление в федеральном законодательстве указанных принципов с учетом их конституционно-правового наполнения в настоящее время создает платформу (базу) для последующего правового регулирования и фактической реализации существующих федеральных программ развития информационного общества. Вместе с тем реализации этих принципов препятствует недостаточное финансирование как уже существующих, так и новых государственных программ в информационной сфере, в связи с чем некоторые информационные системы до сих пор находятся лишь в развитии, а многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не имеют финансовой возможности их реализовывать и развивать.

В третьем параграфе **«Гарантии конституционного права на информацию»** на основе изучения взглядов различных ученых (М. П. Караваевой, Н. В. Витрука, А. С. Мордовцева, В. П. Грибанова, А. Н. Кокотова и др.) исследуются вопросы реализации прав и свобод человека и гражданина через систему различных гарантий, присущих конституционному праву в целом. В то же время необходимо понимать, что несмотря на множество имеющихся в науке классификаций, не все гарантии реализации прав и свобод могут быть отнесены к тому или иному праву, а само конституционное право на информацию имеет собственные гарантии правовой реализации, что уже отмечали Д. В. Гавришов и Н. Б. Баранова.

Вместе с тем анализ показывает, что наличие таких гарантий позволяет решать такие возникающие на практике проблемы реализации конституционного права на информацию, как невыполнение государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований нормативных правовых актов; отсутствие у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц обязанности предоставлять актуальную и достоверную информацию; защита персональных данных человека и гражданина.

Учитывая изложенное, в том числе с целью устранения названных проблем, в качестве гарантий конституционного права на информацию мы предлагаем рассматривать систему как общих, так и специальных юридических гарантий, направленных на реализацию, восстановление и защиту прав человека и гражданина на производство, распространение информации, на поиск и сбор информации, на получение, хранение и использование информации.

Общими юридическими гарантиями являются политические, экономические и духовные (идеологические) гарантии (согласно основным сферам общественной жизни), которые предусматривают всестороннюю гарантированность реализации исследуемого права.

В качестве специальных юридических гарантий конституционного права на информацию выделены: гарантии доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, гарантии свободного производства информации и использования ее по своему усмотрению (распространение, хранение), гарантии получения информации о себе, гарантии достоверности информации, предоставляемой государственными органами и органами местного самоуправления, гарантии защиты информации, гарантии защиты от информации, запрещенной к распространению, гарантии наступления ответственности за нарушение конституционного права на информацию.

**Третья глава «Проблемы реализации конституционного права на информацию о деятельности государственных органов и органов местного**

**самоуправления»** посвящена анализу проблем, возникающих в сфере обеспечения доступа человека и гражданина к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе связанных с определением пределов ограничения данного конституционного права.

В первом параграфе **«Проблемы обеспечения доступа человека и гражданина к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»** рассмотрены вопросы правового регулирования поиска и получения необходимой информации от государственных органов и органов местного самоуправления в установленных пределах.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в настоящее время является одним из основных способов участия граждан в управлении государством, формой реализации человеком и гражданином конституционного права на информацию и предполагает предоставление управомоченному субъекту возможности поиска необходимой информации и получения ее от различных субъектов.

Вместе с тем отсутствие единообразия в правотворчестве и правоприменении не способствует качественной реализации человеком и гражданином своего конституционного права на информацию. Проведенный анализ нормативной базы и ее реализации позволил выявить следующие проблемы: низкую информационную доступность сайтов государственных органов и органов местного самоуправления, информационное неравенство, отсутствие материальной базы для обеспечения доступа к информации о деятельности коллегиальных органов местного самоуправления, длительное и не всегда эффективное восстановление нарушенного права, недостаточное правовое регулирование вопросов ответственности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение конституционного права на информацию.

Для решения данных проблем предложены изменения в ч. 1 ст. 13.28 КоАП РФ в части установления административной ответственности не только за

нарушение порядка предоставления государственными органами и органами местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, но и за нарушение общего порядка обеспечения доступа к информации. Необходимо также внесение изменений в действующее федеральное законодательство в части наделения иностранных граждан и лиц без гражданства правом доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления путем направления запросов и получения на них ответов либо в ходе личного приема в данных органах. Эти положения могут быть предусмотрены в предлагаемом нами к принятию федеральном законе «О праве на информацию».

Необходимо активизировать работу органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов, определяющих возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, на заседаниях коллегиальных органов, детализирующих порядок информирования населения о деятельности данных органов на основании способов, закрепленных в ст. 6 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Во втором параграфе **«Содержание и пределы ограничения конституционного права на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»** исследуются вопросы ограничения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и пределы таких ограничений в свете проблем соотношения прав и свобод человека и гражданина и деятельности государства. Сложность данной проблемы обусловлена противопоставлением приоритетов: с одной стороны, люди создают государство для себя, защиты своих прав и свобод; с другой – «государство возникает, как ответ на неспособность общества жить без него, без его силы и ограничений, государство становится как бы высшим проявлением общественной организованности и порядка, единственным

гарантом безопасности, стабильности и развития»<sup>1</sup>. Указанное противопоставление разрешается путем закрепления в конституции страны основ (условий) ограничения прав и свобод, которые должны соответствовать международному праву, а в национальном законодательстве – конкретных способов ограничений прав и свобод, вытекающих из конституционных основ.

С. С. Алексеев отмечал, что «назначение права заключается не в том, чтобы „предписывать“ поведение людей (как это происходит при запретительно-предписывающем регулировании), а главным образом в том, чтобы устанавливать и обеспечивать границы поведения, которое строится на началах свободы и самостоятельности субъектов общественных отношений»<sup>2</sup>. При этом он и большинство других исследователей указывают на правовые ограничения как на средства правового регулирования (Н. Н. Рубышкин, А. В. Малько и др.).

Таким образом, под ограничением конституционного права человека и гражданина на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления рассматриваются установленные законодательством, соответствующие Конституции Российской Федерации пределы (границы) осуществления человеком и гражданином своих прав на поиск, получение и использование информации, выраженные в запретах, обязанностях, мерах ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно признанных ценностей и обеспечения баланса между интересами личности, общества и государства.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является основной формой реализации человеком и гражданином конституционного права на информацию, поскольку без этого доступа эффективное участие в процессе управления государством невозможно.

Однако не всякая информация, находящаяся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления, является общедоступной.

---

<sup>1</sup> Квитко А. Ф., Улыбина Т. С. Конституционно-правовые основы ограничения субъективных прав и свобод // Право и жизнь. 2007. № 106 (1).

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 308.

Это связано прежде всего с содержанием соответствующей информации, из-за которого доступ к ней может быть ограничен. Вместе с тем критерии ограничения конституционного права на информацию должны быть определенными, обоснованными, не допускать произвольного их толкования, быть соразмерны защищаемым Конституцией Российской Федерации и другим законодательством ценностям правового государства и установлены в четких и разумных временных рамках, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ.

Возможность установления ограничений в этой сфере предусмотрена как в международном (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), так и в национальном законодательстве (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ст. 5 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и др.).

Правоприменительная практика показывает, что введение законодателем ограничений на реализацию конституционного права на информацию, например при получении конфиденциальной информации, позволяет сохранять баланс интересов государства и отдельного индивида, разграничивать сферу действий публичных органов власти и жизнедеятельности отдельного человека.

В то же время правовое регулирование вопросов ограничения доступа к информации нельзя признать полноценным. В частности, до сих пор в законодательстве отсутствуют определенный (закрытый) перечень информации, ограниченной и запрещенной к распространению, перечень сведений, которые не могут быть отнесены к информации с ограниченным доступом, в том числе к служебной и коммерческой тайне, не выработаны окончательные критерии, по которым информация может быть отнесена к информации ограниченного доступа, а также порядок установления, изменения и прекращения режима конфиденциальности информации (отнесения информации к тому или иному виду тайны). Все это приводит к необоснованным ограничениям конституционного права человека и

гражданина на информацию, создает дополнительные административные барьеры и свидетельствует о необходимости совершенствовать соответствующее законодательство: установить перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограниченного доступа, в том числе в регламентах деятельности данных органов. По нашему мнению, это позволит прекратить практику принятия должностными лицами необоснованных и незаконных решений о предоставлении доступа к информации неуполномоченным субъектам, будет способствовать единообразной практике реализации конституционного права на информацию посредством доступа к сведениям о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, сохранению баланса интересов государства и общества в целом.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы обобщающие выводы, посвященные анализу конституционно-правового регулирования права на информацию в Российской Федерации.

**По теме диссертационного исследования  
опубликованы следующие работы:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах,  
указанных в перечне ВАК**

1. Вахрамеев Р. Г. Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 140–146 (0,7 п. л.).
2. Вахрамеев Р. Г. Структура конституционного права на информацию // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6 (31). С. 667–672 (0,6 п. л.).
3. Вахрамеев Р. Г. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // НВ: Право и политика. 2013. № 11. С. 1520–1526 (0,7 п. л.).

**Статьи, опубликованные в иных изданиях**

4. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как основа реализации конституционного права на информацию // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Сер. Государство и право. 2012. № 15. С. (0,6 п. л.).
5. Вахрамеев Р. Г. Проблемы правового регулирования доступа к информации по результатам проведенной прокуратурой проверки // Обеспечение прав человека в международном и национальном законодательстве: материалы Международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов к 65-летию Всеобщей декларации прав человека. Киев. 2013 (0,15 п. л.).
6. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как основа реализации конституционного права на информацию: проблемы и пути их решения // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы итоговой Всероссийской научно-теоретической конференции

(с международным участием) (24–25 октября 2013 г., Сыктывкар). Сыктывкар, 2013 (0,6 п. л.).

7. Механизм правового регулирования конституционного права на информацию // Юридические исследования. 2013. № 12 (0,45 п. л.).

8. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. Екатеринбург, 2014. Ч. 2 (0,7 п. л.).